

“莱克伍德方案”与美国地方政府 公共服务外包模式

王 旭

[摘 要] 起源于二战后郊区城市莱克伍德的公共服务签约外包模式, 降低了服务成本, 提高了服务质量和政府办事效率, 精简了政府机构, 同时也维系了地方自治, 因此受到很多城市的效仿, 日渐成为美国乃至世界部分国家城市公共服务系统的基本规范。在某种意义上, 这种模式促成了地方政府间关系的局部调整, 是大都市区政府无法构建但又需要区域协调的情况下的一种次优选择。但这种模式也在客观上强化了郊区城市的独立性, 进而加重了美国地方政府零碎化的局面。

[关键词] 美国; 城市; 郊区; 莱克伍德方案; 公共服务外包

[基金项目] 国家社会科学基金项目 (04BSS004)

[收稿日期] 2009 - 09 - 20

[作者简介] 王 旭, 厦门大学历史学“闽江学者”特聘教授, 历史学博士。(厦门 361005)

莱克伍德市位于美国加州南部的洛杉矶县境内, 距洛杉矶市中心区 14 英里, 是美国在二战后兴起的一个典型郊区城市。该市初创之时, 规模大、速度快并有整体规划, 被人们形象地称为“速成式”城市 (instant city), 其建设速度和影响不亚于当时“郊区化先导”的莱维敦。比这些更有意义的是, “莱克伍德方案” (Lakewood Plan) 首开地方政府公共服务签约外包的先河, 提高了服务质量和政府办事效率, 降低了服务成本, 精简了政府机构, 维系了地方自治, 由此受到很多城市的追捧和效仿, 日渐成为美国乃至世界部分国家城市公共服务系统的基本规范。可以说, 它是郊区化进程中地方政府创建最佳管理模式的有益尝试。当然, 它也在客观上强化了郊区城市的独立性, 进而加重了美国地方政府零碎化的局面。本文的这些认识, 是建立在下列分析基础之上的。

一、“莱克伍德方案”的由来

第二次世界大战后, 美国城市发展进入快速增长期, 郊区化成为主导现象。加州南部的洛杉矶县, 也成为郊区化热点地区。二战后, 那里与国防工业有关的飞机制造、航空航天、电子工业、科学仪器等行业兴盛一时, 带动了区域经济的全面发展, 连锁反应是人口剧增、“婴儿潮”

有关详细情况, 参见王旭: 《美国城市发展模式: 从城市化到大都市区化》(下篇, 第六章), 清华大学出版社 2006 年。上文论及的莱维敦, 也可参见该书第六章第三节。

现象出现、房地产业兴盛。而美国联邦住房总署提供担保的住房贷款，助推了房地产业的长足发展。此类贷款利率多在4%以下，期限长达30年，每月月供仅为43—45美元。如两居室住房首期付款为595美元，而且，根据美国大兵权利法，退伍士兵仅为195美元。低利率和优惠政策使一般工薪阶层也有能力购置房产，房地产商蜂拥而至。

1950—1954年间，房地产开发商路易斯·博亚在洛杉矶县购置3500英亩（相当于7平方英里）农田，组建莱克伍德花园公司，规划建造17500套住房，可供7000人居住。这是美国历史上最大的独户住房开发项目。^[1]与以往的单纯房地产开发不同的是，该公司有一套整体规划，试图把这座城市建成社区规划的典范。根据该规划，全市街道都划分成方格形布局，除住房之外，规划还预留土地建造学校、公园、教堂等。市区中部是莱克伍德购物中心。这个中心占地255英亩，其中有150英亩用于停车，可泊车1万辆，是50年代世界最大的购物中心。^[2]⁴²²住房建设工序采取全新模式，用装配线批量建造组装件，每次同时开工50套。最初的7000套住房是在6个月内完成的，相当于每7.5分钟完成1套，每天完成40—60套，全市住房在33个月内全部完成。平均每户850—1200平方英尺，有客厅、厨房、浴室、两或三个卧室。厨房有不锈钢厨柜，下水盆安装食物垃圾处理器，以保证建成“美国最大的无垃圾社区”。每套住房售价在9400美元到1.4万美元之间，在当时是比较适中的价格，一般收入的家庭都买得起。果然，公众反响热烈。1950年4月一期住房开始挂牌出售，一个月内看房者多达20万人，有1000人签约购买，10个月内，卖出7200套。早期购房者，有几个共性特征：其一，除少量墨西哥裔美国人外，几乎所有居民都是白人。其二，多为蓝领或低层次的白领工作者。据1960年的一项统计，男性购房者中有59%从事蓝领工作，收入类似，都是首次买房，独有住房拥有率为72%。其三，多为年轻夫妇，平均年龄男性32岁，女性26岁。其四，很多家庭都有小孩，以孩子为中心，家庭至上，看重娱乐、运动，这就形成了共同的文化诉求。总体看居民同质性非常明显。^[3]到1953年初，其居民已达到10万，成为名副其实的“速成式”城市。

人口集中到一定程度，势必要求建立相应的地方政府。当时莱克伍德人有三种选择：第一，保持县属地域的现状，不建制；第二，根据加州的一般法，建制独立的地方政府，实行自治；第三，被兼并到邻近的长滩市。第一条实际上已不可能，因为莱克伍德已经城市化了，必须有独立的机构系统提供某些服务，同时实施管理。第二条道路也很难。独立，意味着所有的服务都要自己提供，成本很高。市政府的运行是靠税收维持的，莱克伍德当时没有大型工业可以征缴足够的税收，那么只有对不动产征税这一个税收来源，如果独立建市，纳税人势必交更多的不动产税。所以在洛杉矶县，自1939年以来就没有成功建市的先例。莱克伍德人曾有过失败的教训。该居民点初建时，曾设立一个莱克伍德水电专区，是第一个地方自治即自我管理的政府经历。该专区并不成功，很多如路灯铺设等市政工程都拖延多年，1949年被莱克伍德最重要的社团组织“纳税人协会”解散。第三条道路，被临近的城市兼并，这是当时常见的做法。莱克伍德以南25英里，是当时人口规模已超过25万的长滩市。该市具有一定经济实力和管理经验，如果归并过去，可省去很多麻烦，又可立即获得城市服务。很多居民工作在那里，与长滩市有千丝万缕的联系，所以自然支持兼并。事实上，长滩市一直对莱克伍德虎视眈眈，试图将其兼并到自己的旗下，以便增加自己的税基，扩展自己的发展空间。从莱克伍德居民有建制动向开始，长滩市就展开了强大的攻势。1951年7月，长滩市公布了由市经理助理约翰·温茨起草的“约翰·温茨方案”。该方案长达130页，在毫不避讳地阐述了莱克伍德面临的三种可能后，断言：“无论从经济、社会还是地理上，都应该被兼并到长滩市。莱克伍德的所有区域最终都会被兼并，原因不容置辩。只是因为目前难以取得共识，所以这种兼并可能是零碎的，但一旦这个程序开始，就将像滚雪球一样越滚越大，势不可挡。”^[4]该方案主张化整为零，把莱克伍德分成几个部分，这样，反对的意见就会分化，难以抵御来自长滩的强大压力，从而一步步兼并莱克伍德的所有区域。后

来他们部分地成功了，南莱克伍德于 1953 年归并到长滩市。在长滩市咄咄逼人的态势面前，莱克伍德出现分化局面，纳税人协会内部分成独立和归并大两派别，争执不下，被当时《洛杉矶时报》称为“莱克伍德的危机”，并以此为题进行专门报道。

显然，如何抵御长滩市兼并的威胁，同时又能在独立后生存下来，而且生存得更好，是莱克伍德人不得不认真考虑的问题。在此问题上，被誉为“莱克伍德之父”的约翰·托德（John Todd）发挥了关键的作用。托德当时是有 200 名会员的莱克伍德纳税人协会执行会长，他起草“莱克伍德方案”，并对该方案的必要性和可能性给予系统论述。他提出，唯有把未来掌握在自己手中，才能使得莱克伍德成为神圣、自豪、有成就的城市。托德认为，成立独立的自治市是前提，其好处有三：第一，可以取得地方自治权，抵制长滩市的兼并，保住区划和城市规划的权利，实现当地人一直追求的“保持我们城市的自由”（Keep Our Town Free）的理想。第二，独立后，城市政府可以依法获得各类财政资源，比如消费税、罚款收入以及发放各种证照费收入。因为根据加州的税收开支政策，州政府与各城市分享汽油和烟草税以及商品零售税的收入，如果没有城市建制，无权享受。有了这些经费，就足以使莱克伍德的地产税保持在较低水平，不增加纳税人的负担。第三，还可以从县政府获得独立的区划和城市规划的权限。反观长滩市，其市中心区已出现衰退迹象，人口老龄化，退休者占很大比例，经济也开始出现颓势，与蓬勃向上的莱克伍德形成鲜明反差。当然，既要独立，保护地方民主和自治，又要获得必需的城市服务，做到两全其美，实际是两难的事。托德注意到，莱克伍德所在的洛杉矶县政府拥有强大的职能部门，组织良好，富有效率，有能力向拟建中的城市提供服务。而且，洛杉矶县一直在为未建制地区提供服务，并且随着城市化的发展，尝试过一些市政性质的服务，包括组织专区等。到 50 年代，县政府已向县域内的 45 个城市提供了 400 多项服务。当时，南加州人口的迅速增加使很多社区寻求建制，县政府担心这些地区独立后，会减少县属服务企业的规模和数量，削弱县政府的实力，因此县政府可能会以签约方式继续提供服务。所以，独立后，莱克伍德市不妨通过定期合同的方式，向洛杉矶县政府购买这些相关服务。^[5]托德的想法一石两鸟，一方面可以满足那些希望保留这些服务的居民，另一方面避免高额的建筑投资和基础设施投资，使那些担心建制会导致巨大开销的居民解除疑虑。这些想法均体现在莱克伍德方案之中。

县政府对此有些犹豫，尽管他们已有与县域内地方政府合作的经历，但这毕竟要增加他们的工作负担。托德等人分别拜访县行政各部门负责人，征求他们对提供服务和具体程序的意见，获得了他们的支持。有了县政府的支持，托德等人更坚定了独立建市的决心。托德和当地企业界人士于 1953 年 8 月共同组成莱克伍德建制委员会，提出建制的基本原则：大多数公共服务将采取外包的方式，使市政雇员减到尽可能少的程度，地方税收也不会增加。拟提交给州议会申请建制的申诉书于 1954 年 3 月 9 日举行全民公决投票，结果是 7 524 票赞成，4 868 票反对，予以批准。莱克伍德大道上的建制办公室沸腾了，人们都流下激动的热泪。4 月 16 日，经州议会批复，莱克伍德正式建制为自治市，美国第一个公共服务外包的“合同制城市”（contract city）终于破茧而出。^[6]

二、莱克伍德方案的创新与实施成效

1959 年，莱克伍德市政府制作了“莱克伍德的光辉历程”的展览，展示了建市 5 年来的进步和成就。该展览不乏溢美之词，但从中完全可以看出，签约服务方式得到了检验，合同运行良好，税收负担轻了，市政官员少了，机构精简了，效率提高了，效果甚至超过了其动议者的预期。一个最明显的标志是，莱克伍德在加州所有类似规模的城市中，房地产税最低。尤其值得当地人骄傲的是，税率远远低于一直觊觎他们的长滩市。早期市政府也极为简朴，办公地点就设在莱克伍德购物中心，仅一间办公室，一台打字机，一张办公桌，一把折叠椅，1954—1955 财政

年度预算中市政府办公人员的开销仅 2.43 万美元，人们戏称这是一个“没有公务开支的城市”（a city without a payroll）。^[7]到 1958 年才在克拉克大道上花费 50 万美元建成一幢行政大楼。此外，这种模式还有很多可圈可点之处：1）新建制地区立刻可以得到公共服务；2）小型政府可以得到以往它力所不能及的高级别服务；3）具有灵活性，签约条款的期限和条件都可个案处理；4）双方自愿性质，使现有地方政府保持自治和行政权限；5）服务规模化、专业化。从市经理到普通市民都为之骄傲，市议会也通过立法进一步肯定与完善了这种模式。家庭至上、购物天堂、地点意识（sense of place）等都成为该市值得自豪的典型特征。各类运动空前普及，1960 年，该市有一大批篮球、垒球、足球、保龄球、旱冰、体操队，甚至还有 10 个家庭主妇垒球队。“莱克伍德——今天的明日之城”（Lakewood——Tomorrow's City Today）一时间成为《纽约时报》、《时代》杂志、《新闻周刊》等各大媒体竞相报道的标题。甚至《哈佛法律评论》上刊用的一篇博士论文提要中，把莱克伍德模式称为“美国地方政府服务功能转移方面最有意义的举措”^[8]。1959 年，县治安署在莱克伍德开设一个分部，为莱克伍德提供了更直接便捷的服务。1966 年，该署向联邦执法助理办公室申请到一笔资金，在莱克伍德实施空中巡逻，名为“空中骑士”，在全国第一个用直升飞机空中巡逻维持治安，成为莱克伍德空中一道亮丽的风景线。此后，抢劫和盗车等案件大幅下降。

县政府也从中受益，市县关系以签约为契机更加和谐，这是该模式的一个副产品。^[9]到 70 年代末，县议会设立了一个专门处理地方建制事宜的县—市协调人办公室，聘用专家为地方市政官员提供公共服务成本和外包合同方式等方面的咨询。洛杉矶县另一个郊区城市戴里谷的市经理发自内心地说：“我们不打算花冤枉钱自建市政厅和其他公共建筑了，我们要像莱克伍德那样，从县购买服务，包括治安和消防。”^[6]可以说凡是签约的城市，对服务都感到满意，于是，加州出现新的地方政府建制高潮。1956—1959 年，洛杉矶县又有 20 个郊区城市形成并采纳了莱克伍德方案，人口总计 50 万，占洛杉矶县城市总数的三分之一。到 1961 年，签约外包服务的这些城市中，有 13 个房地产税收平均相当于老城市的三分之一，大大减轻了纳税人的负担。1962 年，美国政府间关系咨询委员会把洛杉矶的签约服务外包方式看成是地方合作的高级模式，并向其他州推荐。^[10]²⁴⁻²⁵

与多数郊区新兴的中小城市一样，莱克伍德实行城市经理制。市议会为立法部门，由 5 位议员组成，其中有一位议员兼任市长。市议会的主要职能是制定年度预算和社区规划，选聘市经理。同时，市议会也负责监督和认定签约方（县政府）的服务水平并评估每一个合同的实施效果。行政部门在早期由市经理、秘书、公共关系代表等 3 个雇员组成，非常精干。后来人数和机构略有增加。到今天，市政府的结构是：一个市经理，全权负责城市行政事务；一个市秘书，负责保护公共档案和管理与开放档案，监督城市选举。其他事宜分别归 5 个处管理：社区发展处，下设 3 个办公室，其中建筑办公室负责建筑许可和监理；住房办公室负责房屋修缮贷款和经济适用房事宜；规划办公室负责区划和规划；社区保护办公室负责解决产权问题。财政处，负责监管市预算、水和垃圾处理开销、公款采购、商务执照发放、泊车管理、计算机系统管理。公共工程处，负责监督高速公路维护、街道清扫、垃圾收集、动物控制、路灯管理、交通信号维修等所有合同的执行。该处也监管维修市政建筑和设备的雇员工作情况。水利资源处，管理城市用水。娱乐和社区服务处，管理娱乐场所和空间以及社区服务中心的人力服务。

现在，全市共聘用 170 名全职雇员，按莱克伍德 8.2 万居民的规模来说，市政府雇员的数量，还是相当少的。市政府甚至没有自己的治安人员和相关设施，此类服务都是通过签约的方式继续由县政府提供。还有一个比例数字很说明问题：全市财政预算中有 50% 用于签约服务的开

它是美国三大市政体制中发展速度最快的体制，目前美国约半数以上城市采用该体制，在中小城市，则占绝大多数。

销, 只有 33%用于雇员的工资。

随着居民需要的变化和市政府面临的新的需要, 莱克伍德也在不断修正其签约体系。现在, 它与县政府所签订的最大宗的服务是: 1) 一般执法, 范围广泛, 包括犯罪防范与控制项目。2) 道路维护, 县公共工程处负责莱克伍德道路维修与保养。3) 建筑物监管, 包括对莱克伍德建筑物的安全和建筑法规实施监督。4) 一般服务协议。莱克伍德与县政府的服务框架协议包括工程和设计服务、刑事诉讼、校区火灾安全教育。

其他签约服务的还有监狱、救护车、道路养护等。而全县范围内的供水、防洪、消防、电力、图书馆、环境卫生等服务事宜, 则以成立服务专区的方式加以解决。此外, 还有许多服务是与私人机构签约提供, 如垃圾处理、街道清洁、计算机系统维护、交通信号维护、直升机维护、保洁服务、行道树养护、街道照明系统运行与维护等。其他还有一些是与非营利组织合作完成的。社区发展项目、公园、树木养护、一般行政服务、娱乐设施、文化活动等直接由市政府提供。这是一种以最低的成本为居民提供服务的创新方式。

三、莱克伍德方案的示范效应与双重影响

莱克伍德方案在地方政府管理体系和理念方面的突破, 对其他城市产生了明显的示范作用。现在, 加州共有 480个城市采纳这个做法, 占全州城市总数的四分之一。科罗拉多、俄勒冈、华盛顿、亚利桑那、得克萨斯、佛罗里达等州也有越来越多城市采用。其声名甚至远播海外, 澳大利亚、新西兰、德国、瑞典、荷兰和以色列等国程度不同地采用了莱克伍德模式, 以寻求其市政服务的成本和效率的最佳组合。最有趣的是, 曾经一再阻挠莱克伍德独立、并对其服务外包不屑一顾的长滩市竟然也在 90年代与洛杉矶县签定治安巡逻服务的合约, 以缓解该市警务部门的紧张局面。这份合同价值 1 990万美元, 为期 3年。^[1]

其他采纳这些做法的城市当然根据自身的实际有所调整, 但基本原则是一致的。总的看, 服务外包形式多样, 有城市与城市之间的签约, 有与专区政府的签约, 有与区域协会组织的签约, 非常灵活。具体服务外包的门类主要是地方政府不易实施、但县政府又有传统优势的或者是有共性的领域。到 2004年, 整个洛杉矶县共有 88个城市, 其中除了 3个依然保留自己的公共健康部门外, 其余全与县政府签约获得该项服务。同样, 绝大多数城市也都加入了县消防专区。^{[2]423}主要原因是这个方案在保留社区价值的同时能够适应环境的变化, 灵活性很大。例如, 在奥兰治县的戴纳波因特市与县政府签订执法的合同, 与海岸动物服务专区签约提供动物服务以及从一些私人商家签约获得服务。在北加州, 奥德蕾、奥林达、拉斐特、丹维尔、圣拉曼都与康特拉科斯塔县政府签约治安执法服务。所以, 莱克伍德市议会撰文总结说, 政府间服务的转移是郊区政府改革最有持久性的。^{[11]92}

首先, 它获得独立建制, 突破郊区在大城市兼并过程中的被动局面, 是“选民反对大政府的 1954年莱克伍德革命”。^[1]在 20世纪上半期, 随着在经济上城市区域化现象日益明显, 政治上的“区域主义”(regionalism)运动也获得人们普遍关注, 构建大都市区政府是实现区域化一体化的主要途径。虽然名副其实的大都市区政府未能见诸实际, 但很多城市通过兼并周边地区发展起来, 占地面积大的城市成了最大的赢家, 而那些被郊区的新兴中小城市包围的城市则发展滞后或人口减少。1920年时, 较大的城市化区域不过方圆 10—15平方英里的范围, 但到 1990年, 排在美国前 25位的大城市有三分之二以上土地面积都超过 100平方英里(只有波士顿和旧金山这两个大城市因其地理条件所限不超过 50平方英里)。^{[12]360 - 401}实施兼并时最普遍的说辞就是考虑多数人的最大利益。以此为根据, 兼并似乎顺理成章。而且, 早期郊区城市也非常愿意加入临近的大城市, 成为大都市区的一部分。更多的情况下城市尚未建制, 就被大城市兼并了。所以, 在洛杉矶县, 由于中心城市兼并盛行, 自 1939年以来没有建制的城市。但是, 在大城市兼并的

过程中,也必然产生另外一个问题,即被兼并的小城市及其居民的权益和要求如何保护和反映。这个问题,在早期并不明显,因为这个阶段被兼并的区域羽翼未丰,其居民主要考虑基本生存,在政治权益等方面不存在更高的奢望。二战以后,越来越多的郊区居民开始对兼并有所忌惮,反对兼并的呼声日益高涨。人们越来越认识到,小规模政府易于监督与控制,而大型城市政府则易于滋生腐败。而且,大的城市政府与郊区居民缺乏近距离的接触,会偏袒中心城市而歧视郊区。莱克伍德独立建市,突破了传统兼井下郊区被动的沉闷局面,使地方利益得到更有效的保护,对大都市区的兼并起到了一定的遏制作用。^{[13]105}到60年代中期,以保护地方利益为宗旨的“公共选择”学派(Public Choice)异军突起,对区域主义构成强烈的冲击,通过兼并而构建大都市区政府的主张一度消沉。把这段历史联系起来,可以说,莱克伍德方案是“公共选择”学派崛起的先声。

其次,保持地方自治,是包括莱克伍德在内的郊区居民的普遍诉求,但郊区地方政府规模都很小,不可能像中心城市那样提供城市发展必须的公共服务,尤其是规模化的公共服务。应该说,这是郊区地方政府面临的一个普遍而现实的问题,如果这个问题得不到解决,地方自治就是一句空话。在莱克伍德方案中,县和专区政府承担了部分公共服务,巧妙地解决了小城市难以提供系统公共服务的难题,使郊区城市在不改变地方自治的前提下获得了区域化的规模经济服务。^{[14]42}在某种意义上,这促成了地方政府间关系的局部调整,是大都市区政府无法构建但又需要区域协调的情况下的一种次优选择。

美国地方政府有县、市、镇、校区、专区等五种类型。县(county)是州政府的分支机构,主要为那些尚未具有正式建制的地区提供公共服务,其中包括很多准城市化的服务。市政府的法律名称为自治城市法人(Municipal Corporation),是美国最有特色的地方政府形式。市位于县的境内,但是它与县政府没有法律上的隶属关系。市政府的职能主要涉及城市居民的公共事务,如治安、消防、街道、给排水、环境卫生以及公园、体育场等公共的娱乐设施的建设与维护,有些人口较多的大城市还为居民提供公共福利与公共教育。涉及州政府职能的一些共同事务,则由县政府代为管理。镇(town)与市的地位相仿,只是主要集中在新英格兰地区。校区(school district)提供中小学的公共教育服务。专区(special district)是专门为提供某项公共服务而设立,通过向使用者收取费用以提供服务。后两类属非常规性地方政府,功能单一,但专业化程度高,一般都跨越多个地方行政辖区,与地方政府在地域上有交叉。

由于莱克伍德方案的出现和被普遍认可,县政府不仅继续为那些尚未具有正式建制地区提供公共服务,而且也开始为已有正式建制的郊区城市提供公共服务,当然是签约承包,有偿服务。郊区城市政府是在保留自己的地方自治权的前提下,自愿与县政府签订服务合同的,在服务类型、合同期限与管理、付费等方面,均体现了理性选择的原则,对其他地区产生了较强的示范效应。而且,这一做法对于如何判断什么服务适合由郊区城市提供、何种服务适合在区域范围内统一供给,提供了非常有益的试验。莱克伍德首创的这种公共决策模式,在很多方面都与传统的大都市区城市政府结构都有所不同,这不仅在加州,而且在全美国,都是突出的。^[6]80年代后,随着地方政府财政紧缩,公共服务外包几乎成为所有城市普遍采用的模式。^{[15]101-102}这促成两个后果。其一,在城市化水平比较高的县份为“城市县”(urban county)的形成创造了条件。60年代,田纳西州纳什维尔市与戴维逊县的合并(1962年),佛罗里达州杰克逊维尔市与杜瓦尔县的合并(1967年),以及印第安纳州印第安纳波利斯市与马里恩县的合并(1969年),都是形成城

其中,1978年的加州宪法第十三条修正案,大幅度削减财产税,随后全国有46个州相继通过类似的举措,导致此后几十年出现“抗税”(anti-tax)时期,对地方政府开支影响很大。参见Donald Phares, Metropolitan Governance without Metropolitan Government? (ASHGATE, 2004), p119.

市县的典型案例。其二，为专区政府提供了施展的空间，使专区数量不断上升。更多的郊区人意味着更多的郊区政府和专区，这些地方政府的数量在四五十年代出现高峰。^{[16]85}到2002年，专区总数达35356个，占美国地方政府总数的比例为40%以上。^[17]90年代初期全国范围内再度兴起的新区主义，转而强调“大都市区治理”（metropolitan governance），而不再一味追求难以企及的大都市区政府（metropolitan government）^[18]，公共服务外包顺理成章地成为“大都市区治理”倡导的主要改革之一。

当然，莱克伍德方案远非十全十美。它在满足郊区居民建立自治市愿望的同时，也加剧了大都市地区政治的零碎化现象，由此招致区域主义者的批评。^{[19]297}1956年约翰·基茨撰写的小说《落地窗的裂痕》，把莱维敦和莱克伍德的生活方式看成是遍及全国的一场灾难。^{[16]86}这种看法在当时一度很有市场，以致有人提出，郊区化不是实现美国梦的标志，而是在郊区出现了美国梦魇。有的人认为这有损于地方自治和独立，拱手让出了来之不易的地方自治和民主权利，为“县城大帝国”推波助澜。在这种情况下，签约城市实际上丧失了城市的权威，只是县政府的门面而已，是“虚拟城市”。^[4]此外，还有观点认为，这导致白人中产阶级郊区人的自我服务型经济，他们获得低成本的服务，却没有为全县作出贡献，规避了县政府实际上不可量化的行政开支。

这些批评有一定的主观价值判断和感情因素，反映了人们对来势汹汹的郊区化现象没有足够的心理准备和认识，似不足以此为凭来评判莱克伍德方案，不过，这也确实一定程度上反映了莱克伍德方案导致的某些直接或间接消极影响。具体来说，莱克伍德方案刺激了更多的白人迁往郊区，助推50年代“白人大逃逸”（white flight）现象，加快了大城市的衰退。实施莱克伍德方案的几乎都是白人为主的城市，就是这种结果的最好注脚。例如，在洛杉矶县，1950—1970年间产生的32个郊区城市中，非洲裔居民占1%以下的城市有28个。^{[20]45}这些城市要求地方自治的动力之一就是试图维护居民的“纯洁”性，以成为同质性社区。本来，大都市区的经济一体化，客观上要求政治上的中心城市与郊区的整合，但莱克伍德方案维护了地方独立，恰恰与此背道而驰，这无形中加大了解决区域性问题的难度。这是区域一体化与地方自治矛盾关系的体现，是一个更大范围内的理论问题，但已不在本文讨论范围之内。不过，莱克伍德方案是产生这些矛盾的源头之一，这个认识应该是没有异议的。

再从莱克伍德自身看，也面临很多新的挑战：第一，国防工业是洛杉矶县乃至整个南加州地方工业的主干，但是国防工业起落很大，朝鲜战争、越南战争和80年代里根政府的“星球大战”计划期间有过短暂的繁荣，其间也有消沉，到90年代早期，国防工业急剧滑坡或搬迁。到2004年，南加州缓慢走出萧条，但国防工业的衰退从根本上改变了当地经济。第二，莱克伍德几乎没有空闲土地可供进一步开发，而且其人口密度还在不断增高，发展空间受到限制。第三，70年代以来，人口多样化，原来清一色的白人蓝领阶层，现在已经完全变了。到1996年，其人口中有20%是西裔、12%亚裔、4%非洲裔。而且，家庭代际增多，人口老龄化。与南加州总体趋势一样，面临新的社会现实的挑战，社会矛盾增多，邻里之间出现裂痕。1992年，有的小区开始建围墙，老住户发牢骚说莱克伍德的社区精神消亡了。更令人遗憾的是，1993年莱克伍德出现了臭名昭著的“马刺帮”事件，一个高中运动员组成的帮派团伙，被指控强奸、盗窃、伪造支票、虐童。很多媒体抓住这件事大做文章，称这是二战后郊区生活变质的真实写照。当然，这些问题多为近年来全国郊区城市面临的共性问题，与莱克伍德模式并没有直接的因果关系，不能因此否定莱克伍德模式的理论与实践意义。

关于专区的详细情况，还可参见王旭：《专区——美国地方政府体系中的“隐形巨人”》，《吉林大学社会科学学报》2005年第5期。

2009年4月,莱克伍德市议会在纪念莱克伍德建市55周年的网站上这样写到:“莱克伍德成功的本源是:首创公共服务外包的‘合同制城市’方案。正因为莱克伍德方案具有灵活性和可行性,所以它实施55年来一直是我们的行动指南”^[21]。应该说,这种概括还是比较准确的,本文不妨以此作为全文的结束语。

[参考文献]

- [1] Lakewood City Council The Lakewood story: history, traditions, values [EB/OL]. [2009-08-10] <http://www.lakewoodcity.org/civica/filebank/blobject.asp?BobjectID=3157>.
- [2] GOLDFELD D. Encyclopedia of American urban history [M]. CA: SAGE Publications, 2007.
- [3] United States Census 2000, Lakewood, CA [EB/OL]. [2009-08-10] <http://www.lakewoodcity.org/civica/filebank/blobject.asp?BobjectID=1711>.
- [4] City of Lakewood John S Todd, Father of the city of Lakewood: a history [EB/OL]. [2009-08-12] <http://www.lakewoodcity.org/civica/filebank/blobject.asp?BobjectID=3305>.
- [5] TODD J S Lakewood plan: a presentation to the board of directors of the Los Angeles county division of the league of California cities [EB/OL]. [2009-08-12] <http://www.lakewoodcity.org/news/displaynews.asp?NewsID=426>.
- [6] SCHLES M J. The politics of contracting: Los Angeles county and the Lakewood plan, 1954—1962 [J]. The Huntington Library Quarterly, 1982, 45 (3).
- [7] Lakewood's 1954—55 budget [EB/OL]. [2009-08-15] <http://www.lakewoodcity.org/civica/filebank/blobject.asp?BobjectID=2545>.
- [8] FELDMAN M B, JASSY E L. The urban county: a study of new approaches to local government in metropolitan areas [J]. Harvard Law Review, 1960, 73 (3).
- [9] LEACH J. R. The Lakewood experiment: county contracts for services [J]. Tax Digest, 1955, 33.
- [10] The United States advisory commission on intergovernmental relations, governmental structure, organization, and planning in metropolitan areas [M]. Washington: U. S. Government Printing Office, 1962.
- [11] HONADLE B W, HOWITT A M. Perspective on management capacity building [M]. New York: New York State University Press, 1986.
- [12] U. S. Bureau of the Census 1990 census of population and housing summary population and housing characteristics [R]. Washington: U. S. Government Printing Office, 1992.
- [13] MILLER G J. Cities by contract: the politics of municipal incorporation [M]. Cambridge: MIT Press, 1981.
- [14] FOSTER K A. The political economy of special purpose government [M]. Georgetown: Georgetown University Press, 2007.
- [15] 文森特·奥斯特罗姆. 美国地方政府 [M]. 井敏, 陈幽泓, 译. 北京: 北京大学出版社, 2004.
- [16] TEAFORD J. C. The metropolitan revolution: the rise of post-urban America [M]. Columbia: Columbia University Press, 2006.
- [17] U. S. Bureau of the Census Government units in 2002 [EB/OL]. [2009-08-18] http://ftp2.census.gov/govs/cog/2002COGprelim_report.pdf.
- [18] 王旭. 美国大都市区管理模式研究重心的转变 [J]. 北京大学学报 (哲学社会科学版), 2006 (3).
- [19] VOGEL H. Political change in the metropolis [M]. London: Longman Publishing Group, 1999.
- [20] AVILA E. Popular culture in the age of white flight: fear and fantasy in suburban Los Angeles [M]. Los Angeles: University of California Press, 2004.
- [21] City of Lakewood 55 years of Lakewood generations [EB/OL]. [2009-08-20] http://www.lakewoodcity.org/about_lakewood/community/55th_anniversary.asp.

[责任编辑: 刘文山]